

Descentralización territorial y Administrativa en el Distrito Capital: Un Análisis Comparativo sobre la gestión en materia de Control Urbanístico de las Alcaldías locales de Suba Y Teusaquillo durante los periodos administrativos 2012-2016 y 2016-2020

Juan Alejandro Acevedo González

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Tabla de Contenido

1.Resumen.....	3
1.1 Abstract.....	3
1.2 Palabras Clave.....	3
2.Introducción.....	4
3.Planteamiento.....	5
3.1 Localidad Suba.....	12
3.2 Localidad Teusaquillo.....	15
3.3 Planteamiento Análisis Comparativo.....	18
4. Justificación Académica.....	19
4.1Justificación Social.....	20
5.Pregunta de Investigación.....	21
5.1 Objetivo General.....	21
5.2 Objetivos Específicos.....	21
6.Antecedentes.....	22
7.Marco Teórico.....	28
8.Propuesta Metodológica.....	34
9.Conclusiones.....	37
10.Referentes Bibliográficos.....	38

1. Resumen

La descentralización territorial y administrativa que se implementó como modelo de división territorial en la conformación de la ciudad de Bogotá como Distrito Capital, tiene diferentes problemáticas de orden jurídico, las cuales valen la pena ser vistas a partir de un análisis comparativo entre dos localidades que se configuren como territorios empíricamente diferentes, pero que resguarden la misma o parecida estructura administrativa, para llevar a cabo sus funciones. En este documento, el énfasis está puesto en plantear un análisis sobre el desempeño que las alcaldías de Suba Y Teusaquillo llevan a cabo en materia de Control Urbanístico desde el año 2012, hasta el año 2020, es decir, durante los dos últimos periodos administrativos. La idea es demostrar que el modelo de descentralización implementado en Bogotá, propone una estructura administrativa gradualmente homogénea para todas las localidades, pero no tiene en cuenta las desemejanzas que una localidad puede tener con otra; el control urbanístico será la variable de observación que permita comprender la viabilidad de la descentralización.

1.1 Abstract

The territorial and administrative decentralization that was implemented as a model of territorial division in the conformation of the city of Bogotá as a Capital District, has different legal problems, which are worth being seen from a comparative analysis between two localities that are configured as empirically different territories, but that protect the same or similar administrative structure, to carry out their functions. In this document, the emphasis is placed on an analysis of the performance that the municipal governments of Suba and Teusaquillo carry out in terms of Urban Control since 2012, until the year 2020, that is, during the last two administrative periods. The idea is to demonstrate that the decentralization model implemented in Bogotá proposes a gradually homogenous administrative structure for all localities, but does not take into account the dissimilarities that one locality can have with another; urban control will be the observation variable that allows to understand the viability of decentralization.

1.2 Palabras Clave

Descentralización, control urbanístico, estructura administrativa, localidad, alcaldía local, Bogotá, territorio, UPZ

2. Introducción

El presente documento es un artículo académico que aproximara al lector hacia un panorama complejo tanto para la ciudad como para el investigador que se proponga a trabajar estos temas; también brindara un espectro acerca de la posibilidad que existe para problematizar, analizar, comprender y solucionar problemáticas relativas a la descentralización en la ciudad de Bogotá, desde puntos de vista sociológicos. La idea básica de generar una investigación de este tipo, es forrar las lagunas académicas que desde la sociología existen en materia de descentralización territorial y administrativa dentro de un centro de producción que cobra vida en lo urbano.

Por otro, vislumbrar el caso de dos localidades respecto al proceso de control urbanístico que la autoridad administrativa de cada localidad en análisis lleva desde el 2012, para luego lograr relacionar los resultados que este primer momento arroje con la el modelo de descentralización imperante en la ciudad de Bogotá, y luego buscar determinar la viabilidad que la descentralización tiene a nivel general del distrito, resulta un reto metodológico en la medida de cómo abordarlo, epistemológico en cuanto al desde dónde tratarlo y político respecto al para que conocerlo o estudiarlo.

3. Planteamiento

La descentralización territorial y administrativa en el distrito capital, ha implicado desde su establecimiento un conglomerado de problemáticas de orden administrativo dentro de la estructura orgánica capitalina¹, de tal manera que pensarse la descentralización en Bogotá es remitirse al decreto ley 1421 de 1993 o estatuto orgánico de Bogotá². Para hablar de descentralización en Bogotá se hace necesario contemplar un abanico de aspectos burocráticos (que por naturaleza constitucional y legislativa se encuentran jerarquizados³), y territoriales, los cuales enfatizan en las realidades contextuales y diferenciadas de las territorialidades internas en el territorio general del distrito capital, en otras palabras, asumir que cada localidad es un territorio con una realidad particular.

Es así que, problematizar sociológicamente la descentralización en Bogotá implica tener en cuenta tres aspectos:

Primero, la descentralización en la ciudad responde a una necesidad administrativa y no política (de ahí la importancia de tener en cuenta las herramientas jurídicas), esto significa que la descentralización en Bogotá no encamina o direcciona sus propósitos al empoderamiento político de las localidades, es decir, no pretende una elección popular de alcaldes locales, tampoco generar autonomía tributaria ni fiscal, ni auto-normar a cada localidad, etc. Esto se puede evidenciar en el estatuto orgánico, particularmente en el artículo 86 de éste, donde se establecen las funciones de los Alcaldes Locales, allí hace explícito el carácter normativo al cual está sujeta la acción de los alcaldes locales, haciendo énfasis siempre en la articulación que sus funciones tienen con instrumentos jurídicos de mayor categoría⁴.

“El alcalde local no tiene un período fijo y puede ser destituido por el Alcalde Mayor en cualquier momento sin proceso o justificación alguna; esto convierte a los alcaldes locales en funcionarios de tercera categoría, muy débiles y sin capacidad para liderar una administración local. De hecho, hoy en día tienen menos estabilidad que un gerente de hospital distrital, que sí tiene período fijo. Es como si el presidente de la República pudiera destituir un alcalde municipal cuando quisiera (Maldonado, 2011).”

Otro hecho que evidencia que la descentralización en Bogotá sea administrativa y no política, es el hecho de que las alcaldías locales no tengan personería jurídica, en cambio de eso, cuenten con la supervisión presupuestal de un organismo central, conocido como Fondos de Desarrollo Local(FDL)⁵, Las localidades no tienen personería jurídica, lo cual impide que sean sujetos de derechos y obligaciones con una mínima autonomía;

¹ Problemas en materia de jurisdicción y reglamentación de funciones de las figuras administrativas locales como las juntas administradoras locales(JAL) y las alcaldías locales.

² El decreto 1421 de 1993 establece un ordenamiento territorial de dictamen político, fiscal y administrativo basado en una organización administrativa de la ciudad de Bogotá en 20 localidades, organización cuyo sentido político es posible debido a la existencia del Artículo 322 de la Constitución Colombiana

³ El distrito capital, dentro de su estructura administrativa cuenta con tres sectores: Sector central, Sector descentralizado y Sector Local; el primero conformado por alcalde mayor, consejo y secretarías de gobierno, el segundo por empresas de carácter público y privado que se encargan de funciones técnicas y sociales específicas, y el tercero es el sector de las localidades conformado por las alcaldías locales.

⁴ Como el POT

⁵ El capítulo V del estatuto orgánico establece la naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local o FDL, éstas figuras poseen personería jurídica y por lo tanto son la entidad que suministra de recursos a las localidades para celebrar contratos

“(…) sin embargo, el Estatuto Orgánico creó los Fondos de Desarrollo Local (FDL) a los cuales otorgó personería jurídica. Es como si el Distrito Capital no tuviera personería jurídica, pero sí la tuviera un fondo de desarrollo distrital al cual se asignan los recursos que la Nación le transfiere a Bogotá (Maldonado, 2011).”

Entendiendo porque no es política, se habla entonces de que en Bogotá la descentralización es principalmente administrativa en tanto las funciones atribuidas a las alcaldías locales⁶, responden a diligencias técnicas ya normativizadas que expresan procesos de delegación y desconcentración.

Segundo, asumir que el territorio capitalino es un escenario con múltiples y diferentes realidades sociales, donde las principales demandas cobran un sentido según sean las características de cada localidad, es decir, cada localidad mantiene unas dinámicas conformes a variables demográficas, económicas y urbanísticas propias de su territorio, por ende, las demandas sociales a las cuales debe hacer frente una alcaldía local son gradualmente diferentes en su naturaleza o en su complejidad.

Lo anterior nos lleva a un tercer aspecto, que consiste en operacionalizar la práctica de la descentralización administrativa en escenarios locales, entendiendo dos cosas; primero, que las estructuras administrativas locales son figuras gradualmente homogéneas a nivel distrital, y segundo, que la descentralización entra en funcionamiento mediante la articulación de planes de desarrollo distritales con planes de desarrollo locales. De esta manera cobra un sentido decir que el accionar local está determinado por parámetros distritales, los cuales suministran desde sus planes de desarrollo distritales, los principios para la construcción de los planes locales de desarrollo.

Ahora bien, en servicio de delimitar la investigación, contemplaremos el control urbanístico como la función sujeta al análisis de la eficiencia de la descentralización, en un sentido que más adelante explicaremos.

Según el artículo 86 del estatuto orgánico:

“6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces” (Punto 6 del artículo 86, Estatuto orgánico de Bogotá 1421), (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, 1993)

También en el numeral 10 del artículo 86 del estatuto orgánico encontramos que las alcaldías locales tienen dentro de sus competencias expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación cuando así lo requiera el propietario, al tenor del numeral 12.1 del artículo 193 del Acuerdo 79 de 2003.

⁶ Es necesario precisar que las localidades no tienen competencias claramente definidas y diferenciadas de las del sector central de la administración distrital, lo cual genera una duplicidad de las acciones y, por ende, menor cobertura e impacto de las mismas. Sorprende comprobar que las localidades tienen designadas y otorgadas 153 funciones y competencias (73 por Decreto, 39 por Acuerdos Distritales, 12 por leyes y 29 funciones de participación y coordinación de instancias), lo que supera su capacidad institucional actual para cumplirlas (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015)

También consta la ley 388 de 1997, la cual establece que es competencia de las Alcaldías Locales, como dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno, conocer sobre las peticiones relacionadas con la presunta violación al régimen de obras y urbanismo y de bienes de interés cultural por parte de las personas naturales o jurídicas

Es así que el presente planteamiento investigativo, se propone a problematizar la **descentralización**, con base a la anterior función de las alcaldías locales, teniendo como principal variable de observación el **control urbanístico**, en la medida en el que dicho control sirve para analizar desde un punto de vista sociológico(el cual se hará explícito en la construcción del marco teórico) la eficiencia que tienen las alcaldías locales como figuras legítimas de administración pública sobre problemáticas sociales dadas en una determinada localidad.

El control Urbanístico permitirá aterrizar a un plano empírico al estatuto orgánico. Considerando que el estatuto orgánico atribuye una estructura administrativa gradualmente homogénea⁷ para todas las localidades independientemente la complejidad de cada localidad en materia urbanística. Así mismo, ayudara a determinar la efectividad de la descentralización como modelo administrativo y territorial en la ciudad. Para ello se realizará un análisis comparativo entre dos localidades que mantengan unas características diferentes y por ende una morfología social desigual, las cuales impliquen tratamientos específicos según el caso. Las dos localidades que se escogieron para el análisis comparativo fueron la localidad Numero 11(Suba) y la localidad número 13(Teusaquillo), primero se hará una caracterización sobre los elementos más relevantes a utilizar en el análisis que existen en cada localidad y segundo, se realizara la explicación de lo que implicaría la comparación entre estas dos localidades, dando razón de los motivos empíricos y teóricos de su selección, en materia cronológica, el análisis versara entre los dos más recientes periodos gubernamentales del distrito, es decir, 2012-2016 y 2016-2020.

En términos generales, la ciudad de Bogotá tiene un aproximado de 8.181.047 habitantes, una densidad poblacional de 213 habitantes por hectárea(ha), se caracteriza por estar dividida territorial y administrativamente en 20 localidades (grafico no 1), las cuales contemplan 5.502 barrios. Cada localidad tiene una división interna en unidades de planeamiento zonal (UPZ). En Bogotá existen 120 UPZ (grafico no 2), estas figuras de división territorial tienen como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de los aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. Los procesos formativos y de presentación en las diferentes UPZ, referidos al diseño de políticas y estrategias, contenidos normativos y diseño de instrumentos de gestión, buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan. Para la propuesta investigativa es de total importancia la figura de UPZ porque, como ya se mencionó anteriormente, las localidades son territorios complejos cuyas dinámicas dependen de variables demográficas, económicas y urbanísticas diferenciadas, dinámicas que inclusive a nivel local , se presentan y se desarrollan de formas diferentes, es decir, las localidades también son internamente diferentes; la estratificación social, las actividades económicas y comerciales dominantes,

⁷ Una junta de administradora (JAL) que está conformada según el tamaño poblacional de cada localidad entre 11,9 y 7 ediles; un alcalde local, un defensor del espacio público, un funcionario de la defensoría del pueblo y un tesorero del FDL.

los usos del suelo urbano , entre otras, hacen que la figura de UPZ, permita observar territorios específicos, con características especiales; teniendo en cuenta esto, es prudente hacer mención de que las UPZ o unidades de planeamiento zonal se dividen en 8 tipos diferentes:

“Unidades tipo 1, residencial de urbanización incompleta: son sectores periféricos no consolidados, en estratos 1 y 2, de uso residencial predominante con deficiencias en su infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público.-Unidades tipo 2, residencial consolidado: son sectores consolidados de estratos medios de uso predominantemente residencial, donde se presenta actualmente un cambio de usos y un aumento no planificado en la ocupación territorial.-Unidades tipo 3, residencial cualificado: son sectores consolidados de estratos medios y altos con uso básicamente residencial, que cuentan con infraestructura de espacio público, equipamientos colectivos y condiciones de hábitat y ambiente adecuadas.-Unidades tipo 4, desarrollo: son sectores poco desarrollados, con grandes predios desocupados.-Unidades tipo 5, con centralidad urbana: son sectores consolidados que cuentan con centros urbanos y donde el uso residencial dominante ha sido desplazado por usos que fomentan la actividad económica.-Unidades tipo 6, comerciales: son sectores del centro metropolitano donde el uso está destinado a las actividades económicas terciarias de intercambio de bienes y servicios (locales y oficinas).-Unidades tipo 7, predominantemente industrial: son sectores donde la actividad principal es la industria, aunque hay comercio y lugares productores de dotación urbana.-Unidades tipo 8, de predominio dotacional: son grandes áreas destinadas a la producción de equipamientos urbanos y metropolitanos que, por su magnitud dentro de la estructura urbana, se deben manejar bajo condiciones especiales (Secretaría Distrital de Planeación, 2011)”

Es de suma importancia para el presente planteamiento investigativo nombrar las UPZ en la medida en que éstas son figuras administrativas que se supone contribuyen a un ordenamiento y planeación del territorio de manera especializada, diferenciada y democrática. Sin embargo, en Bogotá podemos observar según el grafico no 2, que las UPZ se configuran como unidades más complejas de analizar, al tener en cuenta que se dividen en modalidades y que éstas están fraccionadas de manera desorganizada dentro de la ciudad.

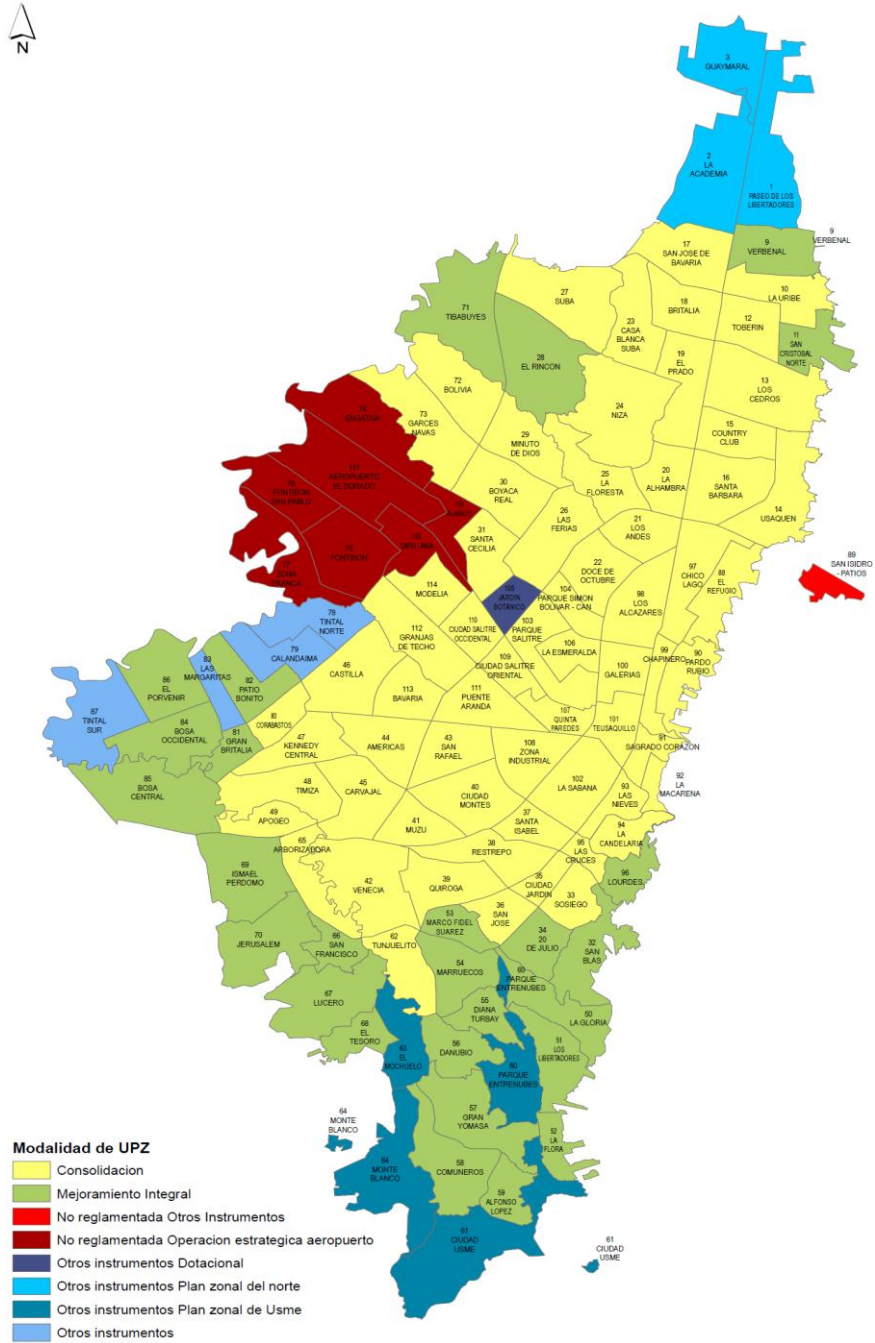
Las UPZ, permitirán precisar espacialmente acciones de tipo administrativo (sancionatorias o no sancionatorias), que lleven a cabo las alcaldías locales de Suba y Teusaquillo en materia de control urbanístico. Las UPZ implican una cuestión relativa a la noción del papel de lo público dentro del desarrollo urbano de lo privado en un plano de ciudad, es decir la inherencia regulatoria que tienen figuras públicas sobre proyectos urbanísticos privados, de ahí que entidades como la Dirección de Norma Urbana sea la encargada de elaborar, revisar y ajustar las normas generales y complementarias que reglamentan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo urbano. Además de la expedición de conceptos técnicos relacionados con la norma urbana y con la determinación de los hechos generadores de plusvalía, regulación que resulta de interés para la investigación, debido a que en últimas es función de las alcaldías locales sancionar o hacer cumplir.

Grafico No 1: División territorial y administrativa de Bogotá



(Secretaría Distrital de Planeación, 2018)

Grafico No 2 división por Unidades de Planeamiento Zonal (Upz) de Bogotá



Fuente:(Secretaria Distrital de Planeación, 2018)

Una de las problemáticas distritales es el problema del desarrollo urbano no controlado, o en otras palabras el desarrollo urbano informal. Frente a la escases de suelo urbano en Bogotá, el Distrito trabaja en diferentes mecanismos para la habilitación de suelo para la construcción de vivienda. Según los resultados del Censo de Edificaciones del DANE (corte al 31 de julio del 2017) las viviendas terminadas en la ciudad han venido creciendo durante los últimos años (en 2016 crecieron el 31%) y en promedio anual se terminan 37.000 viviendas, esto visto durante los últimos 10 años. Estos resultados evidencian que la construcción de vivienda en Bogotá es creciente y sostenida, pese a los escasos de suelo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Si tenemos en cuenta el dato anteriormente nombrado, podemos justificar refinadamente un análisis comparativo entre las localidades de Suba y Teusaquillo, dado que los procesos de desarrollo urbano en estas localidades son históricamente diferentes, por un lado, Suba se hizo formalmente parte del distrito en 1991, mientras Teusaquillo se consolidó como parte del distrito desde 1972⁸, esto implica que los usos del suelo en Suba están en desarrollo, mientras que los de Teusaquillo ya se han desarrollado y posiblemente se encuentren en otras etapas, convirtiéndolos así, en territorios empíricamente distintos, sin embargo, enmarcados ambos dentro del mismo modelo de descentralización, es decir, territorios en los que funciona una estructura administrativa gradualmente homogénea.

También es debido mencionar que las localidades trabajan en articulación con entidades de los sectores centralizados y descentralizados del distrito, es decir, comparten jurisdicción en funciones de control urbanístico con otras entidades⁹ con inherencia distrital.

En síntesis, el planteamiento es el siguiente: Primero, Suba y Teusaquillo mantienen una estructura administrativa gradualmente homogénea producto del proyecto descentralizador que propone el estatuto orgánico capitalino el cual reglamenta a las figuras de alcaldías locales y establece sus funciones en materia de control urbanístico. Segundo, Suba y Teusaquillo son territorios diferentes en materia urbanística, por lo tanto, las figuras de autoridad administrativa de Alcaldía Local en ambas localidades tienen las mismas funciones, pero diferentes retos en materia urbanística a desarrollar en sus respectivos territorios, y tercero, la descentralización en Bogotá adquiere sustento empírico al preguntarse por la eficiencia del proceder local en materia de control urbanístico.

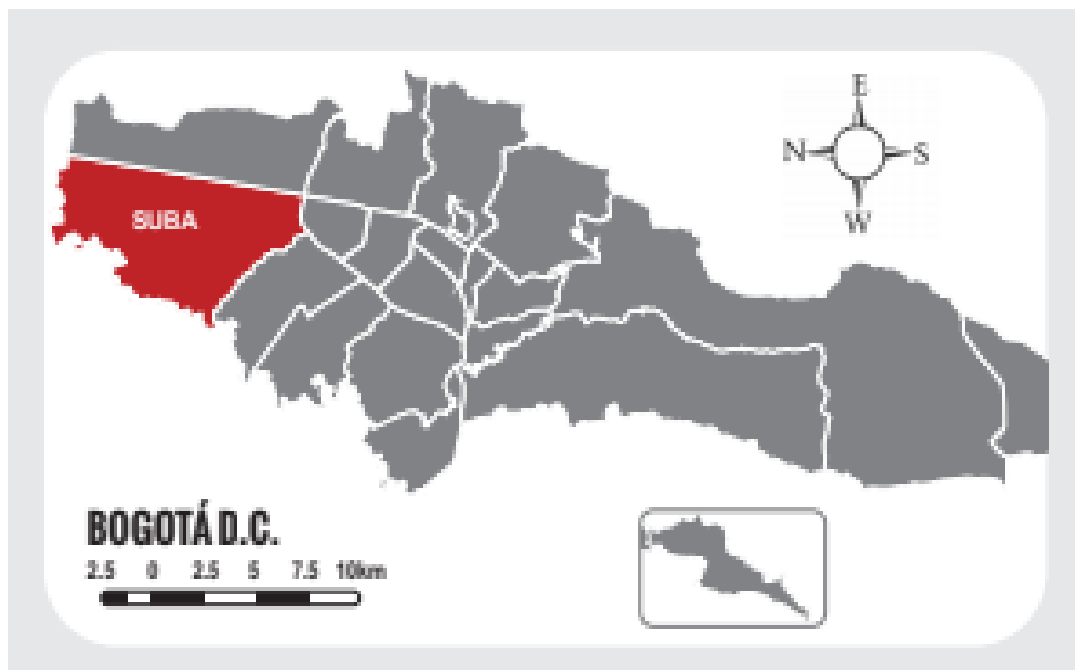
Nos propondremos ahora a caracterizar a las localidades en cuestión, teniendo en cuenta elementos como tamaño poblacional, número de UPZ, estructura administrativa, uso y distribución del suelo urbano y la descripción de la situación de la regulación y control urbanístico en cada una de las localidades

⁸ En cuanto a los acuerdos que dan nacimiento a las alcaldías menores, se destacan los siguientes: el Acuerdo 26 de 1972, que crea 16 alcaldías menores del Distrito Especial de Bogotá, por el que pasó Teusaquillo a integrar con otros barrios circunvecinos la Alcaldía Menor número 13, con límites determinados y ratificada mediante el Acuerdo 8 de 1977.

⁹ Instituto distrital de gestión de riesgos y Cambio Climático (IDIGER), las curadurías urbanas, Metrovivienda, la Secretaría de Planeación, Corporación Autónoma Regional

3.1 Localidad de SUBA:

Grafico N.O 3 Ubicación Zona 11:



Fuente: (Veeduría Distrital, 2018)

Tabla No 1: Demografía y Población Suba

Demografía y población	Suba	Bogotá
Extensión	10.056 hectáreas (6% de Bogotá)	163.663 hectáreas
Tipo de suelo (urbano/rural)	Urbano: 58% (5.801ha) Expansión urbana: 5% (493ha) Rural: 37% (3.763ha)	Urbano: 23% (38.431ha) Expansión urbana: 2% (2.974ha) Rural: 75% (122.257ha)
Número de Unidades de Planeación Zonal (UPZ)	13	120
Número de barrios	1.060	5.502
Población (2018)	1.315.509 habitantes	8.181.047 habitantes
Densidad poblacional (2017)	221 hab/ha	213 hab/ha

Fuente:(Secretaría Distrital de Planeación, 2018), (Secretaría Distrital de Ambiente, 2018)

La localidad de Suba (11) está ubicada en el extremo noroccidental de la ciudad y limita por el norte con el municipio de Chía, por el sur con la localidad de Engativá, por el Oriente con la localidad de Usaquén y por el occidente con el municipio de Cota. Suba tiene una extensión total de 9.202 hectáreas, de las cuales 5.417 ha. se clasifican como suelo urbano y 3.785 ha. corresponden al suelo rural; dentro de estos dos suelos se localizan 1.469 ha.

de suelo protegido. Suba es la localidad con mayor área urbana del Distrito, por cuanto representa el 15,2% de la superficie urbana total del distrito. Esta localidad tiene una extensión en suelo urbano de 5.417 ha, se encuentra subdividida en trece UPZ; siendo la UPZ 28 – El Rincón, con 715 ha., con mayor participación del suelo en la Localidad 13,2% y con una clasificación residencial incompleta, seguida en orden por la UPZ 24 – Niza con 693 ha. con el 12.79% de participación, con una clasificación residencial cualificado, UPZ 71 - Tibabuyes con 623 ha., una participación del 11,50 % y clasificación residencial incompleta; UPZ 27 – SUBA con 605 ha., 11,17 % de participación y clasificación residencial incompleta; UPZ 19 – El Prado, con 448 ha, 8,27% de participación y clasificación residencial consolidado; UPZ 17 – San José de Bavaria, 396 ha., 7,31 % de participación y clasificación residencial cualificado; UPZ 23 – Casa Blanca Suba, 369 ha., 6,81 % de participación y clasificación en desarrollo; UPZ 3 – Guaymaral 367 ha., 6,77% de participación y clasificación en desarrollo; UPZ 20 – La Alhambra 274 ha., 5,06% de participación y clasificación residencial consolidado; UPZ 25 – La Floresta, 262 ha., 4,84% de participación y clasificación residencial cualificado y la UPZ 18 – Britalia con 252 ha., 4,65% de participación y clasificación residencial consolidado (Castillo, 2013).

Tabla No 2: Área Por UPZ de la Localidad de Suba

UPZ	Superficie, ha	Superficie, %
2- LA ACADEMIA	413	7,62%
3 - GUYMARAL	367	6,77%
17 - SAN JOSE DE BAVARIA	396	7,31%
18 - BRITALIA	252	4,65%
19 - EL PRADO	448	8,27%
20 - LA ALHAMBRA	274	5,06%
23 - CASA BLANCA SUBA	369	6,81%
24 - NIZA	693	12,79%
25 - LA FLORESTA	262	4,84%
27 - SUBA	605	11,17%
28 - EL RINCON	715	13,20%
71 - TIBABUYES	623	11,50%
TOTAL SUBA	5.417	100%

(Unidad Administrativa Especial de Catastro, 2013)

Estructura Administrativa

Según la secretaria general de la alcaldía de Bogotá, para el periodo administrativo 2016-2019, la localidad de Suba tiene una Junta Administradora Local(JAL)¹⁰ conformada por 11

¹⁰ Las JAL son instrumentos de control, veeduría y administración municipal y un apoyo grande para los Concejos Municipales y las Alcaldías, estas juntas se encuentran conformadas por ediles. Funciones JAL: Vigilar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de los respectivos planes de inversión. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Local. Preservar y hacen respetar el espacio público. Reglamentar y propiciar la realización de actos culturales, deportivos, etc. y ordenar el cobro de derechos por tal concepto. Presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de iniciativa privada del alcalde local. Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente. Solicitar informes a las autoridades distritales quienes deben expedirlos dentro de los diez días siguientes.

ediles y un alcalde Local; además de tener una planta de personal de 45 funcionarios públicos (tabla No 2).

Tabla No 3: Planta de personal de funcionarios de la Alcaldía Local de Suba

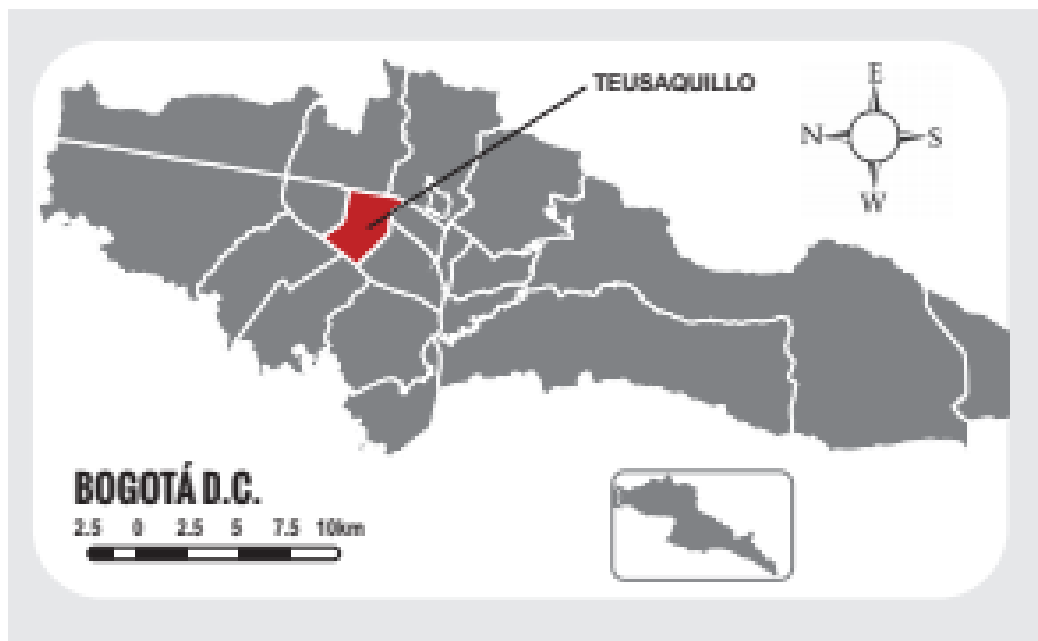
DENOMINACION DEL CARGO	CODIGO	GRADO	DEPENDENCIA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
SECRETARIO EJECUTIVO	425	27	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	222	24	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	12	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	12	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	20	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
SECRETARIO	440	17	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
SECRETARIO	440	16	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
TECNICO OPERATIVO	314	12 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	20	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CA	233	23	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	20	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18 (E)	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	222	24	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
ALCALDE LOCAL	030	05	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	20	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
SECRETARIO	440	16	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
SECRETARIO EJECUTIVO	425	27	ALCALDIA LOCAL DE SUBA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	20	ALCALDIA LOCAL DE SUBA

Fuente: (Secretaria Distrital de Gobierno, 2018)

La localidad de Suba en la actualidad mantiene retos importantes en materia de control urbanístico, según el informe de IDIGER y el Consejo Local de Gestión del Riesgo y Cambio Climático existen aproximadamente 350 reportes de riesgo estructural desde el año 2016, esto implica cuestionar la capacidad de cobertura administrativa respecto a la solución que la autoridad local le está dando a esta problemática. Es importante aclarar que Suba fue escogida como localidad en análisis, justamente por ser un territorio complejo en materia de desarrollo urbano, con dinámicas como desarrollo urbano informal, procesos de inspección lentos, conurbación con Chía y Cota, etc.

3.2 Localidad de TEUSAQUILLO:

Grafico No 4 Ubicación Zona 13:



Fuente: (Veeduría Distrital, 2018)

Tabla No 4: Demografía y Población Teusaquillo

Demografía y población	Teusaquillo	Bogotá
Extensión	1.419 hectáreas (1% de Bogotá)	163.663 hectáreas
Tipo de suelo (urbano/rural)	Urbano: 100% (1.419ha) Expansión urbana: 0% Rural: 0%	Urbano: 23% (38.431ha) Expansión urbana: 2% (2.974ha) Rural: 75% (122.257ha)
Número de Unidades de Planeación Zonal (UPZ)	6	120
Número de barrios	199	5.502
Población (2018)	140.135 habitantes	8.181.047 habitantes
Densidad poblacional (2017)	99 hab/ha	213 hab/ha

Fuente:(Secretaría Distrital de Planeación, 2018), (Secretaría Distrital de Ambiente, 2018)

Por su ubicación en el centro de la ciudad, Teusaquillo no cuenta con suelos catalogados como de expansión o suelos rurales, por lo que se le considera suelo urbano con áreas protegidas dentro de ésta: “El suelo urbano del territorio distrital lo constituyen las áreas que, por contar con infraestructura vial, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, hacen posible la urbanización o edificación”.

La localidad de Teusaquillo tiene un área de 1.419,3 ha de suelo urbano. De éstas, corresponden al 3.7% del área urbana del Distrito, ocupando el 11° lugar de mayor a menor tamaño. De su suelo urbano, 199,4 ha están clasificadas como suelos protegidos en área urbana y, las 21 ha de terreno por desarrollar están concentradas en las UPZ de Ciudad Salitre Occidental y Quinta Paredes. Su topografía es plana, con pendientes menores al 12% gracias a su ubicación sobre la unidad geológica llanura fluvio lacustre del río Salitre y del río Fucha. Estas unidades son de suelos arcillosos implicando un bajo riesgo de deslizamiento para la localidad. Su área geográfica es de 1.421 hectáreas y su población es de 137.641 personas, aunque se estima que la población flotante que recibe diariamente asciende a más de 400.000 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

Está conformada por seis UPZ: Galerías, Teusaquillo, Parque Simón Bolívar, La Esmeralda, Quinta Paredes y Ciudad Salitre Oriental. Teusaquillo tiene seis UPZ, tres de las cuales son de tipo residencial cualificado (La Esmeralda, Quinta Paredes), dos de tipo residencial consolidado (Galerías, Teusaquillo), y una de tipo predominantemente rotacional (Parque Simón Bolívar CAN). En la Tabla 5 (UPZ's Teusaquillo) se observa el área total de cada UPZ, su número de manzanas, el área total de las manzanas, el total de áreas sin desarrollar y la superficie del suelo urbano.

Tabla No 5: Área por UPZ localidad de Teusaquillo

UPZ	Superficie, ha	Superficie, %
100 - Galerías	237,60	16,74
101 - Teusaquillo	235,70	16,61
104 - Parque Simón Bolívar- CAN	398,70	28,09
106 - La Esmeralda	192,90	13,59
107 - Quinta Paredes	174,00	12,56
109 - Ciudad Salitre	180,50	12,72
Total	1.419,40	100,31

(Unidad Administrativa Especial de Catastro, 2013)

Estructura Administrativa

En la localidad número 13 de Bogotá se llevó a cabo la posesión de ediles de la nueva Junta Administradora Local (JAL) de la zona. Esta JAL está conformada por nueve ediles electos por voto popular, para un período de cuatro años (2016 – 2019). (Secretaría General, 2016). Además, obviamente, también cuenta con el alcalde Local y otros 29 funcionarios públicos (Tabla No 4).

En materia de control Urbanístico, la localidad de Teusaquillo se caracteriza por relativamente rigurosa en las actividades de inspección sobre estructuras de riesgo y aplicación de la norma urbana. Las inspecciones en esta localidad se realizan cada mes según IDIGER y la expansión del desarrollo urbana es pequeña.

Tabla No 6: Planta de personal de funcionarios de la Alcaldía Local de Teusaquillo

DENOMINACION DEL CARGO	CODIGO	GRADO	DEPENDENCIA
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CAT	233	23	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	12	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	13	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	222	24 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
CONDUCTOR	480	13	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	12 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
ALCALDE LOCAL	030	05	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	222	24	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CAT	233	23	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	19	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
INSPEC POLICIA URB CAT ESP Y 1 CAT	233	23	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	12	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	15	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	13	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	27	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	18 (E)	ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO

Fuente: (Secretaria Distrital de Gobierno, 2018)

La localidad de Teusaquillo hace énfasis en problemáticas sociales como la invasión del espacio público, la pobreza oculta, inundaciones, etc. Los retos en materia de Control Urbanístico radican en preservar una constancia en generar jornadas de inspección sobre sus localidades, el principal motivo por el cual fue escogida esta localidad es por ser una localidad con características empíricas diferentes a las de Suba, estar consolidada en Bogotá desde mucho antes que Suba, tener una densidad poblacional relativamente pequeña y un área reducida respecto a Suba; es así que resultara interesante comparar Teusaquillo , que en el plano empírico parece más sencilla que Suba.

3.3 Planteamiento Análisis Comparativo

Como bien se expuso, nos encontramos ante un panorama investigativo que versa en la comparación de un proceso de control urbanístico desarrollado sobre escenarios territoriales desiguales, las características sociales, económicas y la morfología urbana que constituye cada una de las localidades en cuestión son congruentemente diferentes; el proceso de urbanización en la localidad de Suba está en proceso de desarrollo o en crecimiento constante mientras que en Teusaquillo las urbanizaciones son más limitadas.

Resulta interesante ver que Teusaquillo es una localidad central con inherencia histórica en la consolidación de Bogotá como ciudad, mientras que Suba tuvo procesos de conurbación con Bogotá, convirtiéndola en un área residencial por excelencia, a parte, el número de habitantes residentes de Teusaquillo y su población flotante(400.000) evidencian el potencial productivo de la localidad, la cual se configura como un centro de producción en la ciudad de Bogotá, a diferencia de la localidad de Suba, que se configura como una ciudad satélite dentro del distrito, albergando a más de un millón de habitantes .

La mera variable demográfica en términos cuantitativos deja mucho que analizar, pues el tamaño poblacional de Suba respecto al de Teusaquillo, sugiere que la localidad de Suba demanda mayor cobertura administrativa sobre problemáticas sociales. La investigación plantea que con base a diferencias estructurales de cada localidad en materia de control urbanístico y desarrollo urbano se hace posible analizar la eficiencia de las estructuras administrativas de cada localidad, la eficiencia en la gestión del control urbanístico, ayudara a la investigación, a valorar, sociológicamente, la descentralización como modelo administrativo y territorial en el distrito, esto no implica que el presente planteamiento sea un informe de gestión, sino que su esencia radica en contribuir con una lectura propia de las ciencias sociales, utilizando métodos, indicadores, lecturas teóricas y objetivos sociológicos.

4. Justificación Académica

Según la revisión de antecedentes que más adelante acotaremos, hemos encontrado que la mayoría de estudios relativos al entendimiento de la descentralización territorial y administrativa son en su mayoría tratados por disciplinas como el derecho y la administración pública; por su parte desde el campo sociológico la descentralización es leída como una mera variable de observación y de análisis inmersa en contextos sociales y políticos relativos al ordenamiento territorial, ejemplo de esto son los aportes realizados por Orlando Fals Borda y Miguel Borja en algunas de sus reflexiones. Sin embargo, a nivel investigativo no encontramos investigaciones dedicadas únicamente a la comprensión de la descentralización y menos enfocadas en la ciudad de Bogotá.

Por esto, se considera de suma importancia generar una investigación que dé respuesta sobre las implicaciones que la descentralización engendra en una ciudad como Bogotá, entendiendo que el modelo administrativo y la división territorial en el cual se enmarca la ciudad acoge como principio la descentralización. Sociológicamente hablando es pertinente generar un acercamiento académico a la descentralización, desligándose de lo técnico y normativo, pretendiendo entender elementos externos a las herramientas jurídicas y aterrizando la descentralización en un plano empírico.

La pertinencia de un estudio de éste tipo, también permite cuestionar el rol y utilidad que las figuras de alcaldía local probablemente tengan dentro del distrito capital, además de observar cómo procesos en materia de control urbanístico llevados por parte de éstas figuras administrativas, influyen en el proyecto descentralizador del distrito. La investigación en torno a la función de las alcaldías locales de Suba y Teusaquillo, permitirá generar un recuadro teórico y empírico, acerca de la descentralización en el distrito y su materialización en una función específica por parte de las alcaldías de Suba Y Teusaquillo, brindado así, una lectura sociológica que posibilite, mirar el resto de las localidades y ambicionar con la identificación de regularidades empíricas (sociológicamente hablando), que den como resultado un diagnóstico general de la descentralización territorial y administrativa en Bogotá.

4.1 Justificación Social

La densidad poblacional y el tamaño del área urbana de la ciudad de Bogotá exige de antemano un modelo de descentralización capaz de profundizar en la democracia y por lo tanto en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el tamaño de algunas localidades en términos del número de habitantes conlleva a la generación de escenarios complejos, cargados de problemáticas sociales los cuales exigen soluciones inmediatas; cuestionar las capacidades administrativas de una localidad, es a su vez, promover acciones políticas que busquen innovar en la estructura administrativa y el modelo de división territorial de la ciudad .

Importante tener en cuenta que, la descentralización en una ciudad como Bogotá, se establece como la necesidad de consagrar eficiencia administrativa y control territorial a nivel general de la ciudad, promoviendo de esta manera, principios como la democracia, la desconcentración y la autonomía(al menos en el sentido de la planeación)¹¹, en cada una de las localidades de Bogotá, en este sentido, un estudio de este tipo brindara respuestas teóricas y empíricas que aterricen a actores sociales no académicos y con vocación política, sobre el entendimiento de la naturaleza de las problemáticas que envuelven la función de las alcaldías locales enmarcadas en el modelo de descentralización, promoviendo de esta manera una postura crítica frente a la estructura burocrática, ya sea en el sentido de fortalecerla o sofisticarla, o ya sea en el sentido de reformarla o replantearla.

Además, también adquiere relevancia en la planeación territorial, entendiendo que ésta, en una ciudad como Bogotá se configura como un tema controversial ; por ende preguntarse acerca de cómo las alcaldías locales ejecutan acciones que pretendan administrar el territorio, resulta socialmente útil, dado que se puede avalar o relegar un modelo como la descentralización, que en últimas tuvo como derivación la existencia de la figura de alcalde local y por lo tanto en la realidad de la ciudadanía bogotana.

¹¹ Fiel muestra de esto es la conformación de Consejos de Planeación Local como primer acto administrativo de un alcalde local durante un periodo gubernamental; este consejo se crea con el fin de hacer cercano al ciudadano de una localidad determinada, a las dinámicas de distribución presupuestal de acuerdo con las necesidades que se tengan; algo así como planeación participativa.

5. Pregunta de Investigación

¿Cuáles son los procesos e implicaciones sociales del control urbanístico llevados a cabo por las localidades de Suba y Teusaquillo enmarcados en el modelo de descentralización territorial del distrito capital?

5.1 Objetivo General

-Analizar los procesos e implicaciones sociales del control urbanístico llevados a cabo por las localidades de Suba y Teusaquillo durante los periodos administrativos 2012-2016 y 2016-2020, enmarcados en el modelo de descentralización territorial del distrito capital.

5.2 Objetivos Específicos

-Describir las problemáticas particulares de la localidad de Suba y de la localidad de Teusaquillo en materia de control urbanístico durante los periodos 2012-2016 y 2016-2020.

-Determinar las UPZ dentro de Suba y de Teusaquillo, de mayor importancia en materia de control urbanístico durante los periodos 2012-2016 y 2016-2020.

-Explicar la efectividad de la localidad de Suba y de la localidad de Teusaquillo en materia de Control Urbanístico durante los periodos 2012-2016 y 2016-2020.

-Comprender la viabilidad que para Bogotá tiene el actual modelo de descentralización territorial y administrativa, a partir de los casos de Suba y Teusaquillo.

6. Antecedentes:

Dentro del estado de la cuestión identificado en el presente planteamiento, se pueden apreciar varias disciplinas como el derecho y la administración pública, que han abordado la descentralización territorial, administrativa y control urbanístico en el caso de Bogotá, sobre todo, desde una perspectiva jurídica bastante explícita; cabe resaltar que desde la sociología no se ha encontrado un antecedente que abarque el tema de descentralización medida desde el control urbanístico particularmente en el caso de Bogotá, sin embargo si se encontraron diferentes abordajes acerca de planeación y ordenamiento territorial a nivel nacional, los cuales datan de la descentralización como proceso transversal en sus análisis. La importancia de los artículos tenidos en cuenta en el presente planteamiento, reposa fundamentalmente en dos razones: 1) desde el derecho y la administración pública, los artículos encontrados suministran un esquema general del marco normativo que organiza la estructura administrativa del distrito, es decir, brinda un panorama resumido del estatuto orgánico y algunos de sus problemas en términos del diseño (Bromberg, 2006), y 2) desde la sociología hay un énfasis respecto a la planeación y el ordenamiento territorial de Colombia, otorgando un contexto nacional en el cual se hace hincapié en conceptos como región, territorio, conflicto, institucionalismo, etc. En otras palabras, la descentralización desde la sociología y particularmente en Colombia, se ha estudiado en relación al ordenamiento territorial, dijéramos que el exponente de mayor envergadura que se encontró fue Orlando Fals Borda (1998), por lo menos en lo que a sociología concierne. Otra aclaración importante es que un estudio sociológico acerca de la descentralización y control urbanístico dentro del distrito capital no se encontró, por lo tanto, la sociología tiene un gran campo de interés investigativa en esta área.

El primer antecedente encontrado, es de una investigación realizada por Gutiérrez Rocha, sobre control urbano en la ciudad de Bogotá y una lectura crítica del mismo (control urbano) a partir de algunas evidencias históricas y normativas y tomando como referente la sociología del control penal y la criminología crítica. Este tipo de análisis crítico permite descubrir que se trata de una especie de control estatal y centralizado que se ha venido ejerciendo desde la colonia hasta la actualidad, basado en la vigilancia, la disciplina y el castigo, favorable al interés de los grupos económicamente dominantes y que resulta excluyente de otros tipos de control posible. Como resultado, se ha generado un esquema de ciudad segmentada, con un alto grado de segregación social y espacial mediante la creación de barreras territoriales que impiden su disfrute y la satisfacción de las necesidades y derechos fundamentales en condiciones de equidad (Rocha, 2011).

Un análisis a nivel nacional realizado por Stella Niño (2011), quien realiza una investigación llamada "Formas de Estado y Modelo de Ordenamiento Territorial" en la cual explica aspectos relacionados a la conformación de entidades territoriales (distritos, municipios, departamentos y resguardos indígenas) en Colombia, asumiendo que éstos, resultan insuficientes en términos de la división territorial del país en aras de lograr cobertura administrativa en un orden local, es decir, afirma que debido al proceso que la globalización lleva a cabo independientemente de la división territorial constitucionalmente establecida

desde el artículo 286¹², se inicia un transcurso que consiste en relegar lo local a ordenes subregionales y regionales, dejando sin posibilidades de autonomía administrativa a los órdenes locales urgidos de ser reconocidos como autoridades legítimas. En otras palabras, lo regional y subregional es producto de un fenómeno global que implica la anexión de los órdenes locales a escenarios más amplios como lo regional e impidiendo el desarrollo de susodichas entidades en su potestad administrativa. La Autora también, problematiza que lo regional sea una subcategoría de lo nacional y no una entidad *per se* en su constitución, dando como ejemplo la figura de provincia, la cual es desposeída de ser autónoma y descentralizada, planteando la siguiente pregunta: “¿Cuáles son las condiciones de orden jurídico constitucional y administrativo que han incidido en la imposibilidad de implementación de las regiones y provincias como entidades territoriales, tal como lo prescribe el artículo 286 de la Carta Política de Colombia de 1991?” (Niño, 2011).

Esta idea de Niño coincide con lo que dice Ibarra Lozano¹³, sobre la existencia de los diseños de administración y ordenamiento del territorio como producto de la necesidad del estado de elaborar su organización conforme a las demandas de un nuevo orden económico internacional, de ahí que la descentralización no sea más que un ajuste del estado a la banca internacional, ajuste que proporciona un equilibrio en el gasto público, minimizando las transferencias de la nación a los entes territoriales, departamentales y municipales, reduciendo costos de funcionamiento del estado, y proporcionando la posibilidad de un crecimiento económico (por lo menos en materia fiscal), de cada una de las entidades territoriales, que se verían desde esta forma descentralizada de organización, en facultades de asumir la financiación de servicios como salud, educación, públicos e infraestructura.

Niño por su parte, se remite a hablar de ordenamiento territorial, primero realiza la precisión en el concepto “formas de estado” o “formas de gobierno”, teniendo en cuenta que éste concepto consiste en un proceso de organización de una estructura política determinada, por ende, un estado unitario, como lo es el estado colombiano. Éste tipo de organización basa sus formas organizativas en principios como la descentralización, en aras de ordenar el territorio bajo unos criterios políticos que tienen que ver con la delegación de funciones a nuevas figuras de autoridad emergentes, tal es el ejemplo de las entidades territoriales, organismos administrativos de espacios específicos, determinando los usos de un territorio y sus formas de administrarlo y dividirlo. Además, el ordenamiento territorial lo define como un instrumento que pretende ayudar a organizar el estado, en otras palabras, Niño y Ibarra Lozano coinciden en este aspecto reiteradamente, por ende, pensarse la descentralización como un modelo de ordenamiento territorial establecido bajo el criterio de mantener unos intereses político administrativos ya adaptados a un contexto globalizado, es un primer fundamento del cual se debe partir para entender como se ha trabajado la descentralización a nivel nacional.

¹² El artículo 286 establece como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

¹³ Sociólogo especialista en planeación urbana, plantea en el documento aquí referenciado que el ordenamiento territorial es una herramienta de orden político y jurídico, que atañe en la planeación de los estados, como estados en aras de superar desequilibrios espaciales de desarrollo económico (Ibarra Lozano, 2007).

Es importante tener en cuenta que el artículo de Stella Niño y Ibarra lozano, son importantes porque suministran una descripción del sistema organizacional del estado Colombiano, explicando que, 1) Colombia es un estado unitario, y 2) que puede ser descentralizado o no, pero en los tiempos actuales es invariablemente descentralizado. Por lo tanto, según explican tanto Niño como Ibarra, la contrapartida del Estado unitario no es la descentralización sino el Estado federal. La descentralización –como la delegación y la desconcentración- han sido figuras jurídicas de naturaleza administrativa. Con el paso del tiempo la descentralización cobró una dinámica que amplió de manera sensible su ámbito, no sólo porque nacieron sus formas nuevas –la descentralización por servicios y la descentralización por colaboración- sino porque la descentralización territorial, sin perder su carácter administrativo, adquirió ciertas connotaciones políticas. Esto significa que el contexto organizacional en el cual se ve inmerso el distrito capital es uno donde su estado es unitario y descentralizado, por lo tanto, su organización será de la misma naturaleza, originando así una imposibilidad de explicar el ordenamiento territorial y administrativo de Bogotá sin saber primero como se organiza el estado en general.

Por su parte Ibarra Lozano (2007), también aporta al presente planteamiento, algunos enfoques de ordenamiento territorial, el primero de ellos “Reformismo Institucional”, el cual consiste en que, en Colombia, el ordenamiento territorial se reduce a una cuestión político-administrativa, cuya ejecución se ve palpada en artículos constitucionales que dividen el territorio; y el segundo enfoque , el “socio-geográfico del ordenamiento territorial”, que consiste en comprender el ordenamiento territorial como resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural, por lo tanto, conciben el orden territorial como un espacio socialmente construido teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región. El tercer enfoque “estado-región”, el cual no se considera relevante aquí.

Por el lado del reformismo institucional, Ibarra apunta a un concepto que ya ha venido siendo tratado por otros autores del derecho administrativo en Colombia y en Bogotá, tales como Jaime Vidal Perdomo (1997) quien expone en uno de sus textos llamado “Derecho Administrativo”, los cambios jurídico administrativos que históricamente ha tenido la administración territorial en el país. Sin embargo en artículos más aterrizados encontramos a Alberto Maldonado Copello (2011) quien problematiza, la idea del control sobre las localidades, resaltando que en el auge de la constituyente , la descentralización causó que durante años las alcaldías locales fuesen plataformas de corrupción , generando así una actitud de desconfianza por parte de las alcaldías mayores, sin embargo el problema no fue querer controlar posibles fenómenos de corrupción en el distrito, sino que las diferentes administraciones cambiaban el modelo administrativo, unos fortaleciendo el poder central y otros fortaleciendo el poder de las localidades, en esa medida, cada administración mantuvo una dirección diferente lo cual causo un desbarajuste en los objetivos del estatuto orgánico. (Maldonado Copello, 2011). En otras palabras, Autores como Jaime Vidal Perdomo y Alberto Maldonado Copello, son autores que han realizado sus investigaciones basadas en un análisis del reformismo institucional de la administración territorial, Vidal Perdomo especialmente a nivel nacional y Maldonado Copello a nivel distrital.

Con respecto al segundo enfoque que nombra Ibarra Lozano, es decir el enfoque “Socio-geográfico del territorio” es importante mencionar que autores como Miguel Borja y Orlando Fals Borda(1998) entienden el territorio y la administración del mismo como un proceso de

construcción social, correspondiente a las dinámicas propias que actores determinados dentro de un territorio otorguen al este. En las regiones hay dinámicas socioeconómicas que se desprenden del gobierno establecido legalmente, y prepondera una lógica de irrespeto hacia tales figuras, no porque deliberadamente se quiera desacatar la autoridad de dichos gobiernos locales, sino porque su presencia resulta inútil en algunos territorios donde la soberanía del estado ha sido fuertemente remplazada o cuestionada (Fals Borda, 1998). En síntesis, Fals Borda con eso expone el problema de lo que él denomina ingobernabilidad. Además de poner en dialogo a Ibarra Lozano con el resto de autores, lo interesante de éstos dos primeros enfoques “reformismo institucional” y “socio-geográfico” es que brindan 1) una relación con estudios identificados que se adapten a los enfoques, y 2) un constructo teórico que permita analizar la presencia de éstos dos enfoques en el análisis de las localidades, por un lado el reformismo en cuanto a las modificaciones del estatuto orgánico, y por otro los mecanismos de planeación internos de la localidad, en el caso preciso de la presente, la localidad de Suba.

Orlando Fals Borda realiza observaciones, en gran medida en servicio de brindar soluciones al conflicto armado por medio de aportes al ordenamiento territorial. Con respecto a la nueva estructura del Estado, se refiere en los términos de procesos transitorios donde la unidad territorial más pequeña se va vinculando o articulando a unidades territoriales de mayor envergadura, es decir Fals Borda expone que desde lo micro se construye lo macro, y en el ordenamiento territorial así funciona, las municipalidades se articulan entre a fines y forman provincias, las provincias coadyuvan a la organización departamental, a nivel departamental se construye la región, y así, finalmente adquirir la forma de nación unitaria y descentralizada. Como ya se dijo reiteradamente antes, los sociólogos que trabajan estos temas de ordenamiento territorial y descentralización, tienden a verlo desde un contexto nacional y no distrital, por eso, como abstracción importante de los aportes de Fals Borda y Miguel Borja en esta materia, se es válido pensar acerca de la viabilidad de esos procesos transitorios que van desde la unidad territorial más pequeña a la más grande, esta vez, exclusivamente en el caso del distrito.

Un artículo identificado y realizado por (Gonzalez, 2007), perteneciente a la disciplina de la administración y gestión pública, hace un análisis de los modelos administrativos de descentralización en Bogotá a partir del año 1991 con la apertura del artículo 322¹⁴, sin embargo , haciendo una descripción de la organización administrativa de Bogotá antes del 91, este artículo genera un marco conceptual donde pasa por la definición de descentralización territorial, descentralización funcional o por servicios y desconcentración, sin embargo acota dos nuevos conceptos ,como lo son Gobernanza y Gobernabilidad, definiendo la primera como un concepto utilizado para designar la eficacia, calidad y la

¹⁴ “Con los artículos 322 al 325 de la Constitución Política, el objetivo general era promover la participación ciudadana y mejorar la provisión de determinados servicios locales. Según (Olarte, 2009) “abrió un espacio jurídico que permitió la posterior creación de las Localidades por parte del Concejo de Bogotá y el Alcalde Mayor de la ciudad capital. La creación de estas divisiones político administrativas al interior de Bogotá fue impulsada por la conciencia de que se produjo un crecimiento vertiginoso de la ciudad” (p.3), con la absorción de algunos de los municipios circunvecinos a la ciudad, debido a la gran cantidad de personas que vivían en ellos y trabajaban en la ciudad, se buscó obtener una sola unidad territorial. Al incorporar mayor población a la ciudad se vio que no era conveniente administrar una ciudad como Bogotá desde un solo centro y se pensó en la creación de las Localidades a las cuales se debía asignar recursos para su funcionamiento, con el fin de enfocarse en las necesidades de una comunidad más pequeña y tener un mayor contacto con los ciudadanos generando una participación de los mismos en las diferentes políticas públicas que afectaban su entorno, es decir que la descentralización además de concebirse en su concepto propio de asignar poder buscaba llegar en forma focalizada” (MEDELLIN & GARCÍA, 2013).

capacidad de orientación de intervenciones por parte de un estado en determinado territorio y la segunda, es decir Gobernabilidad, como la capacidad de un gobierno de controlar el descontento social, o en todo caso para manejar la inseguridad pública.

Es así, que el artículo brinda lectura al caso del distrito capital, a partir de la necesidad que éste ha creado en el estatuto orgánico de democratizar las plataformas político – administrativas, considerando que la gobernanza es un “deber ser” de la democratización y por ende de la descentralización. Lo interesante del artículo de González, es que evidencia la estructura del estado colombiano establecida en el año de la constituyente, exponiendo así las categorías que conforman dicha estructura, es decir, la rama del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), los organismos autónomos (Banco de la república, Corporaciones autónomas regionales, Corporaciones universitarias, Comisión Nacional de televisión y Comisión Nacional de servicio civil), los organismos de control (Procuraduría, contraloría ministerio público, defensoría del pueblo y , personerías distritales y municipales , por último la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y registradora nacional del estado civil); Lo anterior, González lo expone con el fin de evidenciar las dos clases de análisis que se pueden dar de la estructura del estado Colombiano y su relación con el ámbito local en el distrito.

Por un lado, la constitución del 91 es muestra de un proyecto modernizador del estado colombiano y por otro, es producto de una necesidad de brindar cobertura administrativa a problemáticas de los diferentes territorios y sus diferentes dimensiones (geográficas, económicas, políticas, culturales, históricas y sociales). De esta manera, el plano de la estructura del estado forma parte de un plano Nacional que pretendería aplicarse en un ámbito Local. El análisis que hace González empieza por problematizar el crecimiento demográfico de Bogotá y el anexo del distrito especial (Suba, Engativá, Bosa y Usme) a Bogotá, considerando que dicho crecimiento demográfico y territorial hacia indudablemente necesaria, la construcción de una herramienta jurídico-administrativa que validara el accionar político dentro de la configuración que Bogotá adquiriría a partir del 91. Es así que el modelo de la estructura del estado, se implementó por medio del estatuto orgánico, a un orden distrital, creando nuevas figuras de administración internas del distrito y dotando a Bogotá de poderes diferentes de los que le otorgaba un régimen municipal ordinario.

El análisis de González se hace en relación a problemáticas de tipo jurídico que la descentralización empezó a traer consigo, como por ejemplo las funciones de cada uno de los sectores de la estructura, la manera de llevar a cabo una sola dirección por parte de los diferentes entes del distrito, y en algunos casos la negligencia por la cual algunas localidades se vieron afectadas. González Mantiene la tesis de que descentralizar es el criterio que en el distrito capital se mantuvo desde el 91 para poder gobernar, generando un conjunto de complicaciones a la hora de organizar a las autoridades o entidades ya existentes con las nuevas que se consideraban necesarias, a parte de la organización de las funciones de cada una de éstas.

Algunas conclusiones de González son: la descentralización en aras de la gobernabilidad es un discurso retórico que no pasa de la normatividad. El decreto ley 1421 constituye en su mayoría artículos a título de la descentralización, esto quiere decir que su objetivo primordial es efectivamente lograr consolidar dicho modelo, sin embargo, esto también

implica una revisión y reformulación del 1421. El modelo de descentralización en Bogotá mantiene sus particularidades, por ende, debe ser tratado y examinado diferente al modelo de descentralización de la nación. Este artículo es en gran medida uno de los más completos encontrados, que hable a nivel distrital, puesto que no solo expone algunos de los problemas de diseño institucional del estatuto orgánico, sino que también brinda el concepto de gobernabilidad y gobernanza, que para la presente investigación pueden ser categorías teóricas fundamentales.

En síntesis, Gutiérrez Rocha desarrolla una investigación donde la premisa central sería, asumir el control urbanístico como una práctica que desde la institucionalidad se genera de forma desequilibrada, en la medida en que se desarrolla mediante la existencia de estímulos económicos o parámetros de valoración social entre actores e institucionalidad, es decir, la institución tiene a regular o controlar aquello que económicamente resulta atractivo a defender.

Stella Niño aporta con la problemática de la entidad territorial y la autonomía local, en este sentido, si según Niño la globalización es más fuerte que los escenarios locales que jurídicamente son entidades territoriales, es decir, jurídicamente tienen personería jurídica que les permite autonomizarse fiscal, política y administrativamente, sugiere que la descentralización en Bogotá es mucho más compleja en su realización de autonomía local, dado que las localidades no son ni entidades territoriales y por ende no tienen personería jurídica. Por el lado de Ibarra Lozano los enfoques de ordenamiento territorial brindan la oportunidad de vincular visiones de reformismo institucional en la medida en que textos del derecho administrativo son válidos para leer el caso del distrito capital y sus respectivas modificaciones. También el enfoque socio-geográfico permite tener una perspectiva sociológica acerca de la planeación, el ordenamiento territorial y la descentralización administrativa.

7. Marco Teórico-conceptual

Generar un marco teórico-conceptual para este planteamiento no es tarea fácil, teniendo en cuenta que otorgar una lógica secuencial en términos de la manera jerárquica en la cual los conceptos son visibles para un sentido que busca entender la descentralización en Bogotá por medio del desarrollo del Control Urbanístico llevado a cabo por parte de las alcaldías locales de Suba y Teusaquillo, implica determinar qué concepto es el rector con respecto al resto de conceptos. Por ende, lo más prudente en este sentido es realizar el marco teórico con base a los objetivos previamente establecidos. En este orden de ideas, entender que la primera parte del objetivo general de la investigación, obliga al desarrollo de construcción de evidencia empírica¹⁵, en el sentido que primero se debe conocer de primera mano proceso e implicaciones en materia de control urbanístico en las localidades en estudio.

Es así que es preciso indicar que nuestro objeto de estudio central, es la descentralización, el cual como concepto se puede entender desde paradigmas estructurales como el institucionalismo. Una primera definición conceptual que resulta satisfactoria, desde la perspectiva teórica de Jean Philippe Pening define la descentralización como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado (PENING, 2003).

Para ir profundizando en la descentralización como concepto teórico y dos de sus paradigmas, nos remitiremos al sociólogo y antropólogo Tomas Austin Millán, quien plantea algunos elementos teórico-prácticos del origen de la descentralización y de la regionalización, particularmente en el caso de Latinoamérica. Un artículo de Austin Millán postula que existen dos grandes paradigmas de la descentralización y de la regionalización, uno, la descentralización y la regionalización se explican a partir del paradigma del neoliberalismo, el cual es básicamente un conjunto de proyectos económicos que hacen parte de un nuevo orden económico mundial, donde la dinamización de los modos de producción deberían ser más eficientes y por ende el comercio global implicaría mayor sofisticación en cada una de las regiones por las cuales la economía circula normalmente. Dicho “nuevo orden económico mundial” debe su existencia a un desarrollo tecnológico, donde la producción se instaura a nivel global, generando que los grandes capitales traspasen fronteras, instalándose en regiones periféricas de territorios nacionales donde dicho crecimiento de producción tecnológica y dicha llegada de capitales, sean procesos paralelos a la pérdida de funcionalidad del Estado como productor de bienes y de servicios, y por ende, el estado resulta siendo un agente que se adapta a dicho nuevo orden económico, convirtiéndose en agente que posibilita la reproducción del sistema económico. Es así que el autor explica la descentralización como un proceso que se consolida gracias a la existencia de un orden económico mundial que logra instaurarse en regiones periféricas de territorios nacionales, el cual obliga a determinado estado a convertirse en un agente que posibilite la dinámica de dicho nuevo orden económico, generando así procesos de descentralización territorial y descentralización funcional en aras de adaptarse al sistema económico vigente.

¹⁵ “Analizar los procesos e implicaciones sociales del control urbanístico llevados a cabo por las localidades de Suba y Teusaquillo durante los periodos administrativos 2012-2016 y 2016-2020...”

Dentro de dicho paradigma de neoliberalismo, también hay otro factor que hace que la centralización exista en la modernidad, particularmente en las sociedades latinoamericanas, como resultado de un proceso de desarrollo de tecnologías y comunicación en los países, generando así que el poder de decisión se desvincule del sitio de producción y por lo tanto las autoridades locales de cada región o subregión se transformen en agentes de segundo plano y asuman su existencia a partir del cumplimiento de responsabilidades orientadas al funcionamiento de la producción, más no de la administración de la producción, ésta última siendo posible desde el centro de poder, gracias al desarrollo tecnológico y el aumento en las facilidades para comunicar; La otra cara de éste aspecto, es que si bien es cierto que la comunicación puede llegar a ser una ventaja que conecte centro con periferia, un estado moderno inmerso en el neoliberalismo tendería a considerar la descentralización como modelo viable, cuando el centro ya este sobresaturado de funciones emitidas desde las periferias, es decir, la descentralización aparecería como una necesidad del estado para desconcentrar al centro de algunas de sus funciones.

Otro paradigma de la descentralización es el democratizante, su existencia es consecuencia de la necesidad de ampliar la infraestructura del estado a partir de otorgar capacidades políticas a autoridades o figuras de gobierno local, existente en zonas periféricas o diferentes a un centro político tradicional. Para profundizar en éste paradigma, Austin Millán se basa en otro autor llamado Jordi Borja, quien clasifica algunas de las tendencias que hacen posible la descentralización desde una perspectiva de lo ético, moral y heterogéneo, aspectos que se supone son necesarios para expandir la democracia. Es así que Jordi Borja afirma que entre las tendencias que hacen posible la existencia de la descentralización se encuentran, 1) Crisis de representación política del estado moderno por parte de nuevos grupos sociales que consideran no estar satisfechos con quien lo que no representa sus intereses, 2) La administración pública es objetivo de crítica por parte de sectores tecnócratas que van en contra de su funcionamiento, 3) La existencia de desigualdades sociales, económicas y políticas a nivel territorial genera que sectores pertenecientes a regiones no centrales pretendan empoderamiento político, con el fin de mejorar las condiciones de su propio territorio, reduciendo las brechas con otros donde probablemente se haya invertido mayor número de recursos y 4) La proliferación de corporativismo comunitario a niveles de región, ha logrado que las entidades locales dependan menos de los centros tradicionales.

Estos dos paradigmas de la descentralización son útiles para dar lectura a la función social de las alcaldías locales. Los anteriores eran los paradigmas explicados de la descentralización, verlos en una estructura como lo es el Distrito capital, es un reto metodológico, sin embargo, teóricamente se puede partir de la idea de que la descentralización en Bogotá tiene un fin democratizador el cual trata de generar una infraestructura institucional con mayor cobertura. Cabe precisar que la esencia democratizadora en el distrito capital, radica en la participación que nuevos actores adquieren en la administración del territorio, pero no en el empoderamiento político, como ya se había mencionado antes.

Entendiendo que nuestro objeto de estudio es la descentralización, la cual queremos comprender a partir de evaluar los procesos e implicaciones que en materia de control

urbanístico se adelantan desde las alcaldías de Suba Y Teusaquillo, las cuales, a su vez, se constituyen por una estructura administrativa gradualmente homogénea y operan en territorios empíricamente desiguales, consideramos entonces pertinente tratar este segundo aspecto territorial , dentro de nuestro marco teórico-conceptual.

Entendiendo que el distrito capital es un Territorio, con múltiples territorios internos, es decir, entendiendo a las localidades como territorios heterogéneos, donde se forman dinámicas desiguales, que varían según características económicas, demográficas, urbanísticas, sociales, culturales, geográficas y ambientales, se hace necesario reflexionar acerca de la categoría de territorio, la cual nos brindara un aval teórico sobre de la importancia de asumir cada localidad como territorio diferente.

Bernardo Macano Fernández, entiende territorio como una categoría geográfica, económica, política, social y cultural que tiene repercusiones en la vida dado que es transversal a cualquier circunstancia posible en la sociedad, sin embargo, esto no quiere decir que Teusaquillo sea una sociedad diferente a Suba, contextualizando a Fernández, podríamos decir que, Teusaquillo y Suba son territorios de la misma sociedad, donde la realidad se presenta de maneras diferentes.

En aras de darle una coherencia conceptual al planteamiento, es necesario ,en este punto, precisar que Fernandes habla de la tipología de los territorios, donde establece 4 tipos de territorios (Tabla No 7¹⁶), el cuarto territorio, es decir el inmaterial es el que más guarda coherencia con el planteamiento de investigación, puesto que atañe al mundo de las ideas, de las intenciones, es decir, es un territorio idealizado, es el territorio que organiza al mundo material, es donde se producen relaciones de poder con base a la pretensión de materializar las ideas en el mundo físico. En otras palabras, resulta interesante utilizar esta categoría de territorio inmaterial, puesto que se adapta a ese proceso de descentralización territorial visto desde el estatuto orgánico.

¹⁶ El primer territorio es el espacio de gobernanza de la nación, el segundo territorio es el de la propiedad privada con valor de uso o de cambio y el tercer territorio es el relacional donde acontecen las conflictualidades como un factor latente y manifiesto.

Tabla No 7: Tipos de Territorio Según Bernardo Macano Fernandes

Territorio 1	El primer territorio es el espacio de gobernanza de la nación: Territorio general del Distrito, definido normativamente con fronteras, divisiones internas y jurisdicciones propias legalmente establecidas.
Territorio 2	El segundo territorio es el de la propiedad privada con valor de uso o de cambio: Importantísimo para nuestra investigación desde una inclusión de la figura de UPZ; Inherencia del control público sobre el desarrollo urbano de lo privado.
Territorio 3	El tercer territorio es el relacional donde acontecen las conflictualidades como un factor latente y manifiesto: Teóricamente se pueden proyectar conflictos entre lo público y lo privado en procesos de control urbanístico: Lo privado como un obstáculo del desarrollo de la planeación institucional.
Territorio 4	Territorio inmaterial: Las ideas son la premisa fundamental de la existencia de este territorio, puesto que en ellas se crea el territorio: Un ejemplo sería el estatuto orgánico y en general las herramientas jurídicas que marcan el deber ser del territorio capitalino.

Desde nuestro marco teórico la noción de territorio es bastante importante, porque nos permite considerar el axioma el cual versa en afirmar que Teusaquillo y Suba son territorios diferentes, por ende, la estructura administrativa (gradualmente homogénea) que conforma cada alcaldía local en discusión, entra a protagonizar un papel sujeto a cuestiones de orden sociológico, debido a que la gestión en materia de control urbanístico no se puede presentar de manera eficiente en ambos casos, asumiendo las desemejanzas estructurales de cada una de estas localidades.

Entraríamos hablar entonces acerca del por qué se pretende mantener la misma estructura administrativa sobre territorios tan diferentes, y podríamos llegar a considerar que la complejidad de reformar dicha estructura es producto del objetivo que a nivel distrital se plantea como la idea de posesionar una soberanía en todo el territorio general del distrito, por ende las herramientas jurídicas son instrumentos que entran en dialogo con la planeación y ordenamiento del territorio, y el control urbanístico se busca mitigar, solucionar y gestionar de manera sincronizada en todo el distrito, independientemente de las particularidades que requieran tratamientos especiales.

Para comprender teóricamente este dilema de la vida práctica, se considera preciso hablar de Ordenamiento Territorial, en la medida en que esta nueva categoría nos brinda respuesta al por qué se pretende mantener la misma estructura administrativa. Sobre esto habría algunas cosas que decir, 1) Ordenamiento y territorio son dos conceptos separados, sin embargo, ordenamiento se puede equiparar con el mismo concepto de planeación o administración del territorio, sin embargo, el concepto de territorio implica más que la búsqueda de un sinónimo y obliga a problematizar su definición, 2) Este concepto de ordenamiento territorial es difícilmente leído desde una teoría particular(aunque las hay)¹⁷, y por ende también es necesario abordar este concepto desde perspectivas institucionales cuya mirada son mayormente teleológicas, y 3) El concepto de territorio por separado, se encuentra tipificado en territorios materiales y territorios inmateriales según (Fernandes, 2008), como ya se explicó en la tabla No 7.

En este contexto anteriormente planteado, se puede decir que, desde una visión institucional, ordenamiento territorial está definido como una herramienta de planificación estratégica, participativa, a futuro, que pretende reducir la incertidumbre respecto al que hacer estatal en un territorio determinado (Comisión de Ordenamiento Territorial, 2001).

Lo anterior los permite entonces, transitar de la noción de territorio al control urbanístico como concepto, debido a que es preciso considerar este control como una función que ordena el territorio, o al menos, pretende hacerlo. De modo que para iniciar es importante entender que el control urbanístico, como especie de control social, es resultado de una particular concepción de ciudad en un determinado momento histórico y producto de las circunstancias económicas, políticas y religiosas dominantes (Rocha, 2011).

Es debido reafirmar que Control Urbanístico es considerado aquí como “función”. Desde el concepto de burocracia y administración de Weber, se considera que una función se encuentra inmersa en un aparato institucionalizado(estatuto orgánico)y, por lo tanto, consiste en un poder, en este caso, el poder de controlar el desarrollo urbano, que en últimas es ejercer dominación (a determinados niveles) ;como indicaría Weber “para la vida cotidiana dominación es primeramente administración”, y por lo tanto se pudiese considerar las figuras de alcaldía locales como actores sociales que ejercen dominación.

Lo que sucede en este sentido es que, desde Weber se puede considerar el Control Urbanístico como una función¹⁸, en donde funcionarios públicos proyectan direcciones u orientaciones para la ciudad (Glick, 1992), es decir que, la función de control urbanístico es ante todo, un proceso de administración y por lo tanto, de dominación.

En síntesis, nuestro marco teórico discurriera en función de entender lo práctico y explicar lo teórico; lo más teórico en este sentido es en sí mismo nuestro objeto de estudio, es decir,

¹⁷ Orlando Fals Borda en un artículo llamado GUÍA PRÁCTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: Contribución para la solución de conflictos. *Revista Foro*, No. 36, abril de 1999, p. 74-92. expone tres elementos para entender el ordenamiento territorial en Colombia, 1) Expone fundamentos políticos acerca del problema del territorio en Colombia, 2) expone compendios sobre los gobiernos locales y la gobernabilidad local, y 3) Habla acerca de la estructura de un Nuevo Estado.

¹⁸ El termino función es considerado aquí como un concepto anexo a una estructura social, provisto de más estructuras que lo conforman, roles, estatus y actores.

la descentralización, la cual es entendida desde los paradigmas de neoliberalismo y democracia, ésta perspectiva nos permitirá otorgarle una dirección al análisis acerca de la noción de lo público sobre el desarrollo urbano, en la medida en que explica que el desarrollo instaurado desde la consolidación del neoliberalismo, hace fuerte resistencia a la regulación de los poderes centrales, pone entonces en discusión esos nuevos poderes ya descentralizados, que en el escenario capitalino, resultan aparentemente mucho más débiles que lo que teóricamente deberían ser, esto se puede explicar fácilmente, acotando nuevamente el argumento de que en distrito capital la descentralización es administrativa y no política. Como segundo punto a tener en cuenta, es la noción de territorio, la cual según (Fernandes, 2008), se divide en cuatro dimensiones, ésta categoría de territorio nos permite justificar la importancia de entender cada una de las dos localidades en análisis como únicas; tercero, el hecho de que la estructura administrativa de las localidades de Suba y Teusaquillo seas gradualmente homogéneas y enfrenten territorios heterogéneos, responde a una pretensión gubernamental de soberanía, aplicada por medio del ordenamiento territorial, y por último, el control urbanístico es la función, por medio de la cual se busca someter el territorio; el control urbanístico es la variable más práctica en este sentido.

8. Propuesta Metodológica

La propuesta metodológica es de tipo cualitativo, dado que se considera pertinente un estudio sociológico que profundice en aspectos respectivos a procesos de control urbanístico llevados a cabo por parte de las alcaldías locales de Suba y Teusaquillo, indagando de manera profunda la subjetividad de cada uno de los actores inmersos, de esta manera, se posibilita acoger conocimiento sobre los conflictos que pueden tener estas alcaldías locales. Por ende, el enfoque es cualitativo, entendiendo este como comprensión e interpretación por parte del investigador acerca de un fenómeno concreto.

La investigación cualitativa busca la comprensión e interpretación de la realidad humana y social, con un interés práctico, es decir con el propósito de ubicar y orientar la acción humana y su realidad subjetiva. Por esto en los estudios cualitativos se pretende llegar a comprender la singularidad de las personas y las comunidades, dentro de su propio marco de referencia y en su contexto histórico-cultural. Se busca examinar la realidad tal como otros la experimentan, a partir de la interpretación de sus propios significados, sentimientos, creencias y valores.” (Rodríguez, 2011)

Reforzando la anterior idea que corresponde a atender lo singular o subjetivo, apelando a la interpretación, se acuña una premisa que orienta a lo mismo, pero sumándole un poco lo que, en el presente planteamiento de investigación, sería el proceso de indagar o extraer información que diese respuesta al problema planteado.

“Dicho de otra forma, las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general. Por ejemplo, en un estudio cualitativo típico, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos que obtuvo y saca conclusiones; posteriormente, entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender el fenómeno que estudia. Es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.” (Sampieri, 2014)

Bajo este orden de ideas, la investigación será de tipo cualitativo, pero además será orientada por un orden inductivo, que en este caso será en un principio distinguiendo entre variables (dependiente e independiente), en el sentido en el que la variable independiente (procesos de control urbanístico llevados a cabo por las alcaldías de Suba y Teusaquillo), pudiese ser el ancla que brinde comprensiones y explicaciones de la variable dependiente (descentralización territorial y administrativa en el distrito capital), es decir, se parte de un aspecto particular como lo es el desempeño en materia de control urbanístico de las alcaldías en análisis con el fin de evaluar el impacto que éste puede tener sobre la descentralización territorial y administrativa en el distrito en general.

“La investigación cualitativa está con frecuencia menos estructurada que otras clases de investigación social. El investigador inicia un estudio con un cierto grado de flexibilidad con respecto al objeto de investigación y a lo que se puede aprender de éste. Los investigadores cualitativos rara vez se dedican a comprobar teorías. En

lugar de ello, usualmente pretenden usar uno o más casos o categorías de casos para desarrollar ideas.” (Ragin, 2007)”

El estudio aparte de ser cualitativo es comparativo y versa en el estudio de caso, es decir, pretende contrastar dos sistemas con características específicas cada uno de ellos, y evaluarlos en una misma materia; Una estrategia clásica para definir la muestra en un estudio comparativo consiste en seleccionar casos paradigmáticos del fenómeno que se desea explicar (Liñan, 2007)

Lo anterior remite inmediata atención a lo que es el enfoque metodológico específico, el cual, es, en primer lugar, un estudio comparativo, y en segundo implica estudios de caso, dado que implica el entendimiento de cada localidad inmersa en el análisis. El estudio de caso es definido como:

“Un enfoque de investigación que facilita la exploración de un fenómeno dentro de su contexto utilizando una variedad de fuentes de datos. esto asegura que el problema no se explora a través de una lente, sino más bien una variedad de lentes que permite múltiples facetas del fenómeno a ser revelado y comprendido. (Baxter & Jack, 2008)”

Adaptando este enfoque metodológico específico a la investigación propuesta, se propone el estudio de caso de dos localidades que hagan parte del distrito capital y que presenten ciertas regularidades observables en materia de control urbanístico, las cuales se puedan correlacionar posteriormente con el modelo de descentralización territorial y administrativo de Bogotá.

Las localidades de Suba y Teusaquillo resultan casos paradigmáticos dadas las características expuestas durante el desarrollo del documento, sin embargo, un problema de orden metodológico, necesario de precisar, es relativo a la modalidad de abordaje que se tendrá en cuenta para dar lectura al problema expuesto y por lo tanto solución a los objetivos de investigación, es decir, el reto estará puesto en componer una matriz sólida metodológicamente hablando, la cual logre operacionalizar las categorías tenidas en cuenta. A continuación, la ruta metodológica que se buscara aplicar (Tabla No 8).

Tabla No 8: Modalidad de Abordaje

Variable de Observación	Indicadores
Control Urbanístico	-UPZ con mayor demanda institucional por localidad -Licencias otorgadas por alcaldías locales. -Sanciones interpuestas -Inspecciones Anuales desde 2012 al 2020 por localidad -Estructuras en Riesgo
Estructura Administrativa de Suba y Teusaquillo	-Capacidad de gestión frente a los problemas de control urbanístico -Problemáticas sociales y territoriales

La idea es presentar una ruta metodológica que empiece desde la gestión local de cada una de las localidades en materia de control urbanístico, identificar las principales problemáticas, obstáculos y características que cada localidad tenga, sistematizarlas en forma de muestra; para posteriormente empezar un proceso analítico, que sea capaz de correlacionar los resultados de la evaluación en materia de control urbanístico, introduciendo elementos descubiertos en la manera de obrar por parte de cada alcaldía y finalmente empezar a dar respuesta sobre la eficiencia de la descentralización como modelo territorial y administrativo en Bogotá: la selección de las unidades a partir solo de criterios conceptuales, de acuerdo a los principios de la representatividad estructural, es decir, las variables que delimitan la composición estructural de la muestra son definidos de manera teórica por el investigador.” (Navarrete, 2000)

En dichos criterios conceptuales se buscará trascender el mero dato acerca de control urbanístico y relacionarlo con elementos de orden burocráticos, territoriales, políticos e inclusive culturales que brinden respuesta acerca de la descentralización en Bogotá, para este segundo paso se necesitará de técnicas como la revisión documental¹⁹ buscando responder con los objetivos dentro de los periodos administrativos 2012-2016 y 2016-2020, la consulta a expertos por medio de entrevistas semiestructuradas y abiertas, esto con el fin de indagar acerca de las implicaciones sociales que puede dejar el actual modelo de descentralización, también el punto de vista de la ciudadanía ayudaría a exponer el éxito o fracaso de cada localidad en la función de control urbanístico, por lo tanto, ayudara a medir la eficiencia de la descentralización.

¹⁹ La recolección de datos mediante el estudio de documentos sigue la misma línea de pensamiento como observación o entrevista. Uno necesita tener una mente organizada, sin embargo, estar abierto para pistas inesperadas. Las preguntas de investigación deben ser cuidadosamente desarrolladas de antemano y un sistema establecido para mantener las cosas en el buen camino. Las utilidades potenciales de diferentes documentos deben ser estimados con antelación y el tiempo asignado. (Stake, 1995).

9. Conclusiones

La descentralización en el distrito capital es un proceso administrativo y no político, esto no quiere decir que desde un marco teórico no se pueda prescindir de una premisa que considere este proceso como un hecho democratizante dentro del distrito capital, al menos en el sentido de que pretende desconcentrar y delegar funciones a autoridades locales.

Las estructuras administrativas locales a nivel general del distrito capital se configuran como estructuras gradualmente homogéneas en su constitución, esto quiere decir que las autoridades que legalmente están legitimadas para brindar cobertura institucional en escenarios locales, tienen la misma forma independientemente la localidad y las características de su territorio. Por ende, es válido cuestionar la efectividad que están tengan cuando se habla de su desempeño en territorios tan complejos como Suba.

El control Urbanístico aterrizará a un plano empírico al estatuto orgánico, en la medida en que este último es el que establece el modelo de descentralización y por ende define parámetros, entre los cuales se encuentra los motivos de la existencia de las alcaldías locales y las funciones a las cuales debe hacer frente. Por ende, el control urbanístico será esa función en específico que nos propondremos a investigar, evaluándola y analizándola respecto a otros procesos sociales que puedan ser inherentes.

El control Urbanístico en la ciudad de Bogotá puede hacer hincapié en un problema de jurisdicción, teniendo en cuenta se configura como una función de suma importancia para el desarrollo urbano dentro del distrito capital, por ende, un primer problema que enfrenta una alcaldía local es encontrarse en condición de inferioridad (en el sentido de carecer de personería jurídica), a la hora de pretender hacer frente a la regulación del desarrollo urbano.

En la misma línea de control urbanístico, es importante concluir que esta función es expedita para el análisis, ya que su desempeño no depende necesariamente de presupuestos locales que permitan su ejecución; estamos hablando de una función que consiste en la inspección, seguimiento y toma de medias, más no de una que requiera inversión directa, el control urbanístico implica esfuerzos profesionales y administrativos referidos a la sanción. Por ende, ver como estructuras gradualmente homogéneas se desempeñan es esta materia, en territorios que empíricamente son diferentes, es el interés primordial.

Las figuras de UPZ son importantes porque permiten hacer una delimitación espacial para el lente del investigador a la hora del análisis, sin embargo, lo más relevante de tenerlas en cuenta, es que estas evidencian que incluso las localidades, son territorios con territorialidades internas, y por ende con problemáticas particulares. Las UPZ nos permitirán entender cada territorio específico en análisis y cuestionar el rol de la regulación pública sobre el desarrollo urbano de lo privado.

El hecho de que cada localidad perteneciente al distrito capital, pueda considerarse como un territorio único, que mantiene unas características propias y unas condiciones económicas, demográficas, urbanísticas y sociales en general diferentes o desiguales, no quiere decir que el distrito capital (como figura administrativa por excelencia) sea en sí un territorio heterogéneo en su composición, sino que, la lectura correcta que debe dársele, es considerarlo un territorio general, con múltiples realidades internas, las cuales se presentan de manera diferente según el área geográfica del cual se hable.

10. Referentes Bibliográficos

- Comision de Ordenamiento Territorial. (2001). Un lente para mirar la descentralizacion y el ordenamiento territorial. En M. d. Regionales, *Los Caminos del Ordenamiento Territorial* (pág. 13). Bogotá: Senado de la República.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2018). Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2009). *Política de descentralización territorial para Bogotá: Hacia la democracia Local*. Bogotá Dc.
- Alcaldia Mayor de Bogotá. (2017). *Analisis Demografico y proyecciones poblacionales en Bogotá: Bogotá ciudad de Estadísticas*. Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report* 13, 544-559.
- Bromberg, P. (2006). *La descentralización en la reforma administrativa de Bogotá Muchas declaraciones, poca ingeniería administrativa* . Bogotá: Escuela de Arquitectura y Urbanismo, UN .
- Castillo, A. M. (2013). *“DINÁMICA DE LAS CONSTRUCCIONES POR USOS DE LA LOCALIDAD DE SUBA EN LOS AÑOS 2002 Y 2012.”*. Bogotá: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL.
- Fals Borda, O. F. (1998). GUÍA PRÁCTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: Contribución para la solucion de conflictos. *Revista Foro, No. 36, abril de 1999,*, p. 74-92.
- Fernandes, B. M. (2008). *SOBRE LA TIPOLOGÍA DE LOS TERRITORIOS*. San Pedro/Paraguay: UNESP.
- Glick, C. R. (1992). Dimensiones Sociales de la Ciudad. En C. R. Glick, *Desarrollo Urbano* (págs. 84-119). Santa fe de Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administracion Pública ESAP.
- Gonzalez, C. G. (2007). *La descentralizacion en Bogotá: Reto hacia la Gobernabilidad*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Liñan, A. P. (2007). *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Pittsburgh: Departamento de Ciencia Política Universidad de Pittsburgh .
- Maldonado Copello, A. M. (3 de julio de 2011). *RazonPública.com*. Obtenido de RazonPública.com: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2180-el-engendro-de-la-descentralizacion-en-bogota-se-necesitan-cambios-de-fondo.html>
- Maldonado, A. M. (3 de julio de 2011). *RazonPública.com*. Obtenido de RazonPública.com: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2180-el-engendro-de-la-descentralizacion-en-bogota-se-necesitan-cambios-de-fondo.html>
- Navarrete, J. M. (2000). El muestreo de la investigacion cualitativa. *Investigaciones Sociales año IV, número 5,2000*, 165-180.

- Niño, S. (2011). FORMAS DE ESTADO Y MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *Revista El Centauro No. 5. Año 3*, 49-60.
- PENING, J. P. (2003). Evaluación del proceso de. En *EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN* (págs. 124-149). Bogotá: Fundación Universidad Autónoma de Colombia.
- Ragin, C. C. (2007). EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA. En C. C. Ragin, *La construcción de la investigación social Introducción a los métodos y su diversidad* (pág. 149). Bogotá: Stglo del Homhre Eduores,.
- Rocha, R. F. (2011). *Elementos para una contralectura del control Urbano en Bogotá*. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, J. M. (2011). MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA QUALITATIVE RESEARCH METHODS. *SILOGISMO Número 08*, 12.
- Sampieri, R. H. (2014). ¿Qué características posee el enfoque cualitativo de investigación? En R. H. Sampieri, *Metodología de la Investigación* (págs. 7-10). Mexico D.F: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Secretaria Disrital de Planeación. (2018). *Localidad N.o 13 Teusaquillo*. Bogotá.
- Secretaria Distrital de Ambiente. (2018). Bogotá.
- Secretaria Distrital de Gobierno. (2018). *Directorio funcionarios de planta nivel central y localidades*. Bogotá: Ley 1712 2014.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2011). *21 Monografías de las Localidades* . Bogotá.
- Secretaria General. (22 de 1 de 2016). *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.bogota.gov.co/article/localidades/teusaquillo/junta-administradora-local>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1993). Decreto 1421 de 1993 Presidencia de la Republica.
- Stake, R. (1995). The art of case study research. *Data Gathering 4*, 49-68.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro. (2013). Bogotá: Secretaria de Planeacion .
- Veeduría Distrital. (2018). Bogotá.

